

Der EU-Erweiterungsprozess und die Gretchenfrage: Ist Demokratie käuflich?

Kojda, Miriam

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kojda, M. (2009). *Der EU-Erweiterungsprozess und die Gretchenfrage: Ist Demokratie käuflich?* (KFIBS-Studie, 1). Brühl: Kölner Forum für Internationale Beziehungen und Sicherheitspolitik e.V. (KFIBS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-352625>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



KFIBS-Studie

Der EU-Erweiterungsprozess und die Gretchenfrage: Ist Demokratie käuflich?

Von Miriam Kojda

miriam.kojda@kfibs.org

Ausgabe

1/09

* * *

Problemstellung

„The success of the EU in supporting the post-communist states of central and eastern Europe in consolidating their democracies suggests that an integration pattern has been emerging as an example of successful democracy promotion.“¹

So ergibt sich die Frage, wie und vor allem ob die Europäische Union (EU) zur Demokratisierung und Konsolidierung der Staaten Mittel- und Osteuropas beigetragen hat. Welche konkreten Instrumente und Strategien verfolgt die EU als externer Akteur von Demokratieförderung?

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Debatte in den Internationalen Beziehungen (IB) zwischen tendenziell konstruktivistischen Ansätzen einerseits und *Rational-Choice*-Ansätzen andererseits wird in dieser Studie untersucht, wie sich der Prozess der Demokratisierung und Konsolidierung, folglich die Übernahme liberal-demokratischer Normen durch die EU-Beitrittskandidaten vollzogen hat. Werden diese Normen im Sinne der Logik der Angemessenheit internalisiert oder werden sie auf Grundlage von Kosten-Nutzen-Kalkulationen übernommen? Die vorliegende Untersuchung stützt sich dabei insbesondere auf die Studien von Kelley und Schimmelfennig, Engert und Knobel (Schimmelfennig et al.).² Beide Studien führen unabhängig voneinander zu dem Ergebnis, dass die Übernahme von Normen und Regeln der EU durch die Beitrittskandidaten maßgeblich auf rationalen Kosten-Nutzen-Erwägungen beruht.

Ausgehend von dieser Annahme soll die Frage aufgeworfen werden, an welche Grenzen diese Strategie stößt bzw. welche Probleme sich möglicherweise durch eine im Wesentlichen formale Übernahme von Normen ergeben. Die vorliegende Studie konzentriert sich folglich auf die Frage, wie groß der Einfluss der Konditionalität im Rahmen der Osterweiterung der EU auf die Demokratisierung und Konsolidierung von EU-Beitrittskandidaten ist.

¹ Dimitrova/Pridham (2004, S. 109).

² Schimmelfennig/Engert/Knobel (2003), Kelley (2004).

Demokratieförderung – was steckt dahinter?

Vorangestellt sei hier zunächst einmal eine Klärung der zentralen Begriffe. Die Problematik dieser Studie lässt sich dem Themenbereich *externe Faktoren* zuordnen, in welchem es konkret um die Demokratieförderung der EU geht. Die EU ist ein externer Akteur, der sich bezüglich der Demokratisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten der Strategie der Konditionalität bedient. Im Folgenden soll daher kurz erläutert werden, welches Verständnis von Demokratie, Demokratieförderung, Konsolidierung, externen Akteuren und Konditionalität dieser Untersuchung zugrunde liegt.

Demokratie

Die in der Einleitung aufgeworfene Frage, welche Grenzen die Strategie der Konditionalität im Sinne der rein formalen Übernahme von Normen und Regeln für die Demokratisierung der EU-Beitrittskandidaten hat, ist eng verknüpft mit der Unterscheidung von *prozeduralen* und *substanziellen* Demokratieverständnissen. Ein *prozedurales* Demokratieverständnis, wie es z. B. Dahl mit seinem Konzept der *Polyarchy*³ vorgelegt hat, konzentriert sich hauptsächlich auf die Existenz demokratischer Verfahren und Regeln sowie deren Institutionalisierung. Zitiert nach Merkel führt Dahl folgende institutionelle Garantien für eine Demokratie auf:

- „1. Assoziations- und Koalitionsfreiheit
2. Recht auf freie Meinungsäußerung
3. Recht, zu wählen (aktives Wahlrecht)
4. Recht, in öffentliche Ämter gewählt zu werden (passives Wahlrecht)
5. Recht politischer Eliten, um Wählerstimmen und Unterstützung zu konkurrieren
6. Existenz alternativer, pluralistischer Informationsquellen (Informationsfreiheit)
7. Freie und faire Wahlen
8. Institutionen, die die Regierungspolitik von Wählerstimmen und anderen Ausdrucksformen der Bürgerpräferenzen abhängig machen.“⁴

³ Schmitter/Karl (1991, S. 81), Lauth (2004, S. 239-245), Merkel (1999, S. 31-32), Dahl (1973).

⁴ Merkel (1999, S. 31).

Ein *substanzielles* Demokratieverständnis hingegen begreift die alleinige Existenz von demokratischen Verfahren und Regeln als nicht hinreichend. Versteht man nach Dahl unter Demokratie die Existenz von institutionalisierten demokratischen Verfahren, Regeln und Normen, so bestünde kaum Zweifel an der Tatsache, dass sich die EU-Beitrittskandidaten durch die Konditionalität demokratisiert haben. Wird allerdings von einer substanziellen Demokratiedefinition ausgegangen, dann lässt sich diese Aussage nicht ohne Einschränkungen treffen.

Demokratieförderung und externe Akteure

Die Begriffe „Demokratieförderung“ und „externe Akteure“ werden nachfolgend im Sinne der Definition Sandschneiders verwendet. Demnach „[...] wird unter Demokratieförderung die Summe aller Versuche externer Akteure verstanden, die darauf abzielen, in einem angebbaren Zielland Grundmuster politischer Entscheidungsfindung und Ordnung dahingehend zu verändern, dass sie mindestens den Minimalkriterien demokratischer Ordnungen entsprechen. Als externe Akteure werden alle individuellen oder kollektiven Akteure aufgefaßt, die auf Demokratisierungsprozesse in einem Zielland von einem außerhalb des Ziellandes gelegenen Entscheidungszentrum direkt oder indirekt mit Mitteln ihrer Wahl Einfluß zu nehmen versuchen, unbeschadet der genauen Wirkung dieses Einflusses“.⁵ – Auch bei dieser Definition geht es um die Implementierung von Minimalkriterien entsprechend einer prozessualen Definition von Demokratie.

Sandschneider unterscheidet weiterhin zwischen *direkten* und *indirekten* Einflussfaktoren. Er betrachtet sowohl die Motive und Interessen der Adressaten als auch die der externen Akteure und beleuchtet Demokratieförderung in Abhängigkeit von unterschiedlichen Transformationsphasen.

Ohne detailliert auf die von Sandschneider besprochenen Aspekte einzugehen, ist festzuhalten, dass die EU sowohl indirekt – durch Konditionalität in den Beitrittsverhandlungen – als auch direkt – durch konkrete Unterstützung beim Aufbau demokratischer Strukturen – Einfluss nimmt. Auf die Motive und Interessen der Adressaten wird im Hauptteil dieser Studie näher eingegangen. Bezüglich der Demokratieförderung in Abhängigkeit von den Transformationsphasen stellt sich die

⁵ Sandschneider (2003, S. 2-3).

Frage, ob die EU in allen drei Phasen des Transformationsprozesses, sprich Liberalisierung, Transition und Konsolidierung, aktiv ist. Laut Pridham hat in den Staaten Osteuropas bereits vor Einschreiten der EU ein Demokratisierungsprozess eingesetzt. Hieraus schließt er, dass die Konditionalität der EU eher auf die demokratische Konsolidierung abzielt als auf den Transformationsprozess hin zur Demokratie.

„Hence, the focus of EU conditionality was on ensuring that democratic institutions were really accountable and stable, that the rule of law became entrenched and that political pluralism and minority positions were fully tolerated. In other words, EU conditionality was really concerned with (some but not all) requirements of democratic consolidation rather than the more pioneering tasks of democratic transition.“⁶

Fördert die EU mittels Konditionalität nun die Transformation eines Staates von einer autoritären zu einer demokratischen Verfasstheit – oder fördert sie die Konsolidierung der Demokratie? So stellen auch Dimitrova und Pridham fest: „The European Union’s ability to strengthen democracy seems clearly connected with the prospect of membership. The EU has less pull when dealing with states which cannot be considered as viable candidates for membership in the near future [Voraussetzungen in Form der Kopenhagener Kriterien nicht gegeben, Anm. der Verf., M. K.] [...]. [...] Other states, such as Macedonia and especially Albania, have very dim prospects for accession at present.“⁷

Konsolidierung

Ist unter demokratischer Konsolidierung nach Pridham Folgendes zu verstehen: „[...] opening the way for the institutionalization of a new democracy, the internalization of its rules and procedures by intermediary actors and the dissemination of democratic values through a ‚remaking‘ of the political culture“⁸, so bleibt zu fragen, inwiefern die Konditionalität der EU zur Entwicklung aller genannten Punkte beiträgt. Ausgehend von der Annahme, dass „[...] EU accession and its conditionality have achieved most with the

⁶ Pridham (2006, S. 394).

⁷ Dimitrova/Pridham (2004, S. 99-100).

⁸ Pridham (2006, S. 394).

first of these three developments, namely democratic institutionalization [...]“,⁹ ist fraglich, ob die EU mittels des Konzeptes der Konditionalität überhaupt zur Konsolidierung beiträgt.

An dieser Stelle ist eine Unterscheidung zwischen *Institutionalisierung* und *Internalisierung* sinnvoll. Unter *Institutionalisierung* verstehe ich die formale Übernahme von demokratischen Normen im Sinne von Regeln, Verfahren und Rechtsvorschriften. Ob eine solche Übernahme vonseiten eines Beitrittskandidaten erfolgt, lässt sich relativ einfach daran festmachen, dass dieser die Kopenhagener Kriterien (siehe Kap. 4) erfüllt und den *Acquis* übernimmt. Unter *Internalisierung* verstehe ich gemäß Schimmelfennig „[...] the adoption of social beliefs and practices into the actor’s own repertoire of cognitions and behaviours. A fully socialized actor regards these beliefs and practices as its own and follows them autonomously“.¹⁰ Schimmelfennig begreift Internalisierung als Kontinuum an dessen Anfang eine Situation steht, „[...] in which the actor has to rely heavily on the effectiveness of internal sanctioning mechanisms [...]“, bis hin zu einer Situation, „[...] in which such mechanisms are not needed because the social beliefs and practices are unchallenged“.¹¹

Leider geht Schimmelfennig in diesem Kontext nicht weiter darauf ein, was er unter „internal sanctioning mechanisms“ versteht. Da seine wissenschaftliche Arbeit jedoch das Ziel verfolgt, den „[...] process of international socialization in which the Western community transmits its constitutive liberal norms to Central and Eastern Europe“¹² als einen „[...] process of rational action in a normatively institutionalized international environment“ zu erklären, scheint seine weit gefasste, prozessorientierte Definition von Internalisierung pragmatische Gründe zu haben. Ob eine Internalisierung von demokratischen Normen erfolgt, ließe sich mittels einer Diskursanalyse feststellen. Hat ein Akteur eine Norm internalisiert, so wird er sich mit dieser identifizieren und seine Überzeugungen sprachlich zum Ausdruck bringen. Wie Kelley mit einer Diskursanalyse belegt, ist dies in den EU-Beitrittsländern nicht immer der Fall.

⁹ Pridham (2006, S. 395).

¹⁰ Schimmelfennig (2000, S. 112).

¹¹ Schimmelfennig (2000, S. 112).

¹² Schimmelfennig (2000, S. 109).

Konditionalität

Unter „Konditionalität“ sind generell diejenigen Bedingungen zu verstehen, die ein Beitrittskandidat vor Eintritt in die EU erfüllen muss. Zu unterscheiden ist dabei die so genannte politische bzw. demokratische Konditionalität von der *Acquis*-Konditionalität. Erstgenannte definiert „[...] die Bedingungen, die ein europäischer Staat erfüllen muss, um zu Beitrittsverhandlungen zugelassen zu werden“; Letztgenannte bezieht sich auf die Übernahme der gemeinsamen Verträge und Rechtsvorschriften der EU. Die politische Konditionalität kommt bereits bei einem Beitrittsantrag zum Tragen und ist in den Kopenhagener Kriterien festgelegt. Die *Acquis*-Konditionalität ist in Form von Rechtsvorschriften geregelt, die in 35 Kapitel unterteilt sind. Eine nähere Ausführung des EU-Beitrittsverfahrens findet sich im vierten Kapitel.

Vor allem Schimmelfennig und Sedelmaier heben den Unterschied zwischen demokratischer Konditionalität und *Acquis*-Konditionalität in ihren Forschungsarbeiten besonders hervor. Abgesehen von dieser Unterscheidung geht es ihnen auch um unterschiedlich starke Anreizstrukturen. Während bei demokratischer Konditionalität der Anreiz in „[...] first, the establishment of institutional ties, such as association, and subsequently, the opening of accession negotiations“ liegt, arbeitet die *Acquis*-Konditionalität „[...] with concrete preparations for membership, which is the major external incentive for rule transfer“.¹³ Die stärkere Anreizstruktur der *Acquis*-Konditionalität macht diese laut Schimmelfennig und Sedelmaier effektiver. Im Gegensatz zur demokratischen Konditionalität ist sie nicht maßgeblich abhängig von den Kosten, die sich bei einer Übernahme für die EU-Beitrittskandidaten ergeben, da die Vorteile einer Mitgliedschaft in der EU diese Kosten übersteigen. Die demokratische Konditionalität ist der *Acquis*-Konditionalität somit im Beitrittsverfahren vorgelagert. Die Übernahme des *Acquis* mit Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft setzt demnach die vorangegangene Konformität mit den Kopenhagener Kriterien voraus, d. h., der betreffende Staat befindet sich bereits in einem Transformationsprozess hin zu einer konsolidierten Demokratie. Für einen autoritären Staat „Democratic rules would have required these governments to give up the very instruments on which their political power rested“, d. h., die Kosten (relativer/absoluter Machtverlust) übersteigen den

¹³ Schimmelfennig/Sedelmaier (2004, S. 669).

Nutzen (Assoziation/möglicher Beginn von Beitrittsverhandlungen). Wenngleich diese Unterscheidung gewiss wichtig und interessant ist, bin ich persönlich der Meinung, dass sie für den Fokus der vorliegenden Studie lediglich von sekundärer Bedeutung ist. Schließlich geht es hier insbesondere um die erkenntnisleitende Frage, auf welcher Basis Normen übernommen werden: aus Überzeugung oder aus rationalen Kosten-Nutzen-Erwägungen.

Zusammenfassung

Das hier vorgestellte minimalistische Verständnis von Demokratie und Demokratieförderung ist mit Sicherheit hilfreich, um den Einfluss der EU auf die Demokratisierung der Beitrittskandidaten zu messen. Wie im Hauptteil dieser Untersuchung aufgezeigt wird, ist die Konditionalität der EU dann effektiv, wenn die relevanten Akteure die Kosten der Einhaltung der Forderungen der EU nach der Implementierung demokratischer Normen geringer einschätzen als den Nutzen, der sich daraus für sie ergibt. Eine Übernahme demokratischer Normen erfolgt sodann nicht aus Überzeugung, sondern aus rationalen Kosten-Nutzen-Erwägungen, d. h., demokratische Normen werden vonseiten der Beitrittskandidaten zunächst bestenfalls formal übernommen bzw. institutionalisiert, jedoch nicht internalisiert. Viel spannender als die Frage, ob die EU durch die Strategie der Konditionalität zur Institutionalisierung demokratischer Normen in den Beitrittsländern beiträgt, ist daher die Frage nach den Folgen dieser formalen Übernahme für die Stabilität und Qualität der implementierten Demokratie.

Darauf aufbauend liegt dieser Studie ein Verständnis von Demokratisierung als Prozess zugrunde, der mit der Institutionalisierung von demokratischen Normen im Sinne von Regeln, Verfahren und Rechtsvorschriften abgeschlossen ist. Konsolidierung hingegen wird als Prozess verstanden, der mit der Internalisierung dieser demokratischen Normen endet. Eine konsolidierte Demokratie definiert sich daher durch die Institutionalisierung und Internalisierung demokratischer Normen. Demokratieförderung muss sich sodann auf beide Punkte beziehen.

Motive des Handelns – Rationalität oder Überzeugung?

Nachdem nun die zentralen Begriffe geklärt sind, soll an dieser Stelle eine kurze theoretische Grundlegung dessen erfolgen, was mit Rückgriff auf Schimmelfennig et al. und Kelley im Hauptteil der vorliegenden Studie besprochen wird. Was ist unter einer Logik der Angemessenheit, was unter einer Logik, die rationalen Kosten-Nutzen-Erwägungen unterliegt, zu verstehen? Auf welche theoretischen Annahmen stützen sich diese Handlungslogiken?

Beide Handlungslogiken sind in starkem Maße mit verschiedenen Menschenbildern verknüpft, denen unterschiedliche Theorien und Annahmen zugrunde liegen. Während sich eine Handlungslogik im Sinne der Logik der Angemessenheit generell konstruktivistischen Ansätzen zuordnen lässt, sind Kosten-Nutzen-Kalkulationen als zentrales Handlungsmotiv den so genannten *Rational-Choice*-Ansätzen zuzurechnen.

Wenngleich der Fokus dieser Untersuchung nicht explizit auf dem konkreten Vergleich von zwei Theorien liegt, sollen doch die eben erwähnten Menschenbilder bzw. Handlungslogiken am Beispiel zweier theoretischer Stränge in den IB-Theorien aufgezeigt werden. Die sinnvollste Zuordnung im Hinblick auf den inhaltlichen Rahmen der Arbeit ist die Unterscheidung zwischen rationalem und soziologischem Institutionalismus. Es geht hierbei um die Institutionalisierung und Internalisierung von Normen, Regeln und Verfahren der EU durch die Beitrittskandidaten mittels des Konzeptes der Konditionalität. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass beide Handlungslogiken nicht nur dem rationalen sowie soziologischen Institutionalismus zugrunde liegen, sondern ebenso anderen theoretischen Strängen, wie z. B. den unterschiedlichen Varianten der *Rational-Choice*-Theorie sowie den verschiedenen konstruktivistischen Ansätzen. Die formale Begrenzung und das inhaltliche Augenmerk dieser Studie erlauben keine nähere Erläuterung des weiten Spektrums der IB-Theorien. Für eine ausführliche Darstellung empfiehlt sich u. a. das Standardwerk „Theorien der Internationalen Beziehungen“ von Schieder und Spindler.¹⁴

Es folgt nun eine kurze Darstellung der Grundannahmen des rationalen und soziologischen Institutionalismus. Dieser stützt sich hauptsächlich auf die Forschungsarbeiten von Finnmore, Risse und Kahler.¹⁵ Auch hier sei darauf hingewiesen,

¹⁴ Schieder/Spindler (2003); siehe auch Menzel (2001) und Crawford (2000).

¹⁵ Finnmore (1996), Risse (2000) und Kahler (1998).

dass keine umfassende Darstellung der Theorien erfolgen kann. Ebenso fehlt der Raum, näher auf die spannende Debatte über die Geltung von Normen, Regeln und Verfahren im Rahmen von Institutionen aus Sicht der beiden theoretischen Stränge einzugehen.¹⁶

Was ist nun unter einer rationalen Handlungslogik, was unter einer Logik der Angemessenheit zu verstehen? Risse definiert *rational choice* wie folgt:

„Rational choice focuses on strategic interactions in which agents participate on the basis of their given identities and interests and try to realize their preferences through strategic behaviour. [...] the goal of action is to maximize or optimize one's own interests and preferences.“¹⁷

Der *Rational-Choice*-Ansatz ist somit ein akteurszentrierter Ansatz im Sinne eines nutzenmaximierenden Akteurs, dem *Homo oeconomicus* (= ein wirtschaftlich denkender und handelnder Mensch): „To act rationally, then, simply means to choose the highest ranked element in the feasible set.“¹⁸

Die Annahme der Logik der Angemessenheit als handlungsleitende Logik nach Risse meint:

„Human actors are imagined to follow rules that associate particular identities to particular situations, approaching individual opportunities for action by assessing similarities between current identities and choice dilemmas and more general concepts of self and situations.“¹⁹

Ferner gilt festzuhalten: „Rule-guided behaviour differs from instrumentally rational behaviour in that actors try to ‚do the right thing‘ rather than maximizing or optimizing their given preferences.“²⁰

In Bezug auf die Übernahme von demokratischen Normen und Regeln durch die Beitrittskandidaten der EU lassen sich also zwei Annahmen unterscheiden: *Erstens* die Annahme, dass demokratische Normen und Regeln institutionalisiert werden, weil die relevanten Akteure darin einen strategischen Vorteil sehen, nämlich die wirtschaftlichen

¹⁶ Siehe hierzu Cortell/Davis (1996), Keohane (1988), Pollack (1996), Mearsheimer (1994), Wendt (2001), Hall/Rosemary (1996), Barkin/Cronin (1994), Bearce/Bondanella (2007), Kahler (1998), Fearon/Wendt (2002), Fierke/Wiener (1999), Yee (1997), Wendt (1992), Müller (2004), Payne (2001), Florini (1996).

¹⁷ Risse (2000, S. 3).

¹⁸ Elster (1986a, S. 4), in Kahler (1998, S. 923).

¹⁹ March/Olsen (1998, S. 951), in Risse (2000, S. 4).

²⁰ Risse (2000, S. 4).

wie politischen Vorteile einer EU-Mitgliedschaft; und *zweitens* die Annahme, dass demokratische Normen und Regeln institutionalisiert und darüber hinaus internalisiert werden, weil die relevanten Akteure von der Angemessenheit und Richtigkeit dieser Normen überzeugt sind: „They [die soziologischen Institutionisten, Anm. der Verf., M. K.] claim that international actors are committed in their decisions to social values and norms and choose the appropriate behavioural option.“²¹

Die dazugehörigen Hypothesen lauten demnach:

- a. Die für eine EU-Mitgliedschaft vonseiten der EU geforderte Übernahme von demokratischen Normen und Regeln im Sinne der Kopenhagener Kriterien und des *Acquis communautaire* erfolgt durch die Beitrittskandidaten, wenn die relevanten Akteure die Kosten dieser Übernahme geringer einschätzen als den Nutzen, der sich daraus für sie ergibt. Die Normen werden sodann institutionalisiert (→ rationaler Institutionalismus).
- b. Die für eine EU-Mitgliedschaft vonseiten der EU geforderte Übernahme von demokratischen Normen und Regeln im Sinne der Kopenhagener Kriterien und des *Acquis communautaire* erfolgt durch die Beitrittskandidaten, wenn die relevanten Akteure von der Richtigkeit und Angemessenheit dieser Normen und Regeln überzeugt sind. Die Normen werden sodann institutionalisiert und internalisiert (→ soziologischer Institutionalismus).

Der Weg zur EU-Mitgliedschaft

Es soll nun im Weiteren sowohl das Beitrittsverfahren der EU als auch die Rolle der Konditionalität im besagten Verfahren aufgezeigt werden. Der Beitrittsprozess gliedert sich in *drei* Phasen: die Antragsphase, die Verhandlungsphase und die Ratifikationsphase.

Grundsätzlich ist jedes europäische Land berechtigt, einen Antrag auf Mitgliedschaft zu stellen. Mit dem Beitrittsantrag eines Landes geht eine Prüfung der Beitrittsvoraussetzungen einher, die durch den Europäischen Rat im Jahr 1993 in Kopenhagen festgelegt wurden. Die so genannten Kopenhagener Kriterien fordern *dreierlei* von den EU-Beitrittsaspiranten: 1. Institutionelle Stabilität als Garantie für

²¹ Schimmelfennig (2000, S. 115).

demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten.

2. Eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerb und den Marktkräften in der Union standzuhalten.

3. Die Fähigkeit zur Erfüllung der aus der EU-Mitgliedschaft resultierenden Pflichten, insbesondere diejenigen zur Übernahme der Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.²²

Ein weiteres viertes Kriterium betrifft die Absorptionskraft der EU und bezieht sich auf die Kapazität der Union, die Fähigkeit zur Aufnahme neuer Mitglieder. Werden die Kopenhagener Kriterien durch den Beitrittskandidaten erfüllt, so entscheidet der Rat der EU über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit dem jeweiligen Land. Im Laufe der Verhandlungen sind die Beitrittskandidaten gefordert, den *Acquis communautaire* der EU zu übernehmen. Der *Acquis* ist der „gemeinsame Besitzstand“ der EU in Form von Rechtsvorschriften, der sich in 35 Kapitel aufteilt und Bereiche wie freier Kapitalverkehr, Steuern, Außenbeziehungen oder auch Wettbewerbspolitik umfasst.²³

Vor den Verhandlungen über den EU-Beitritt und die Übernahme des *Acquis* führt die Kommission ein *Screening* durch, wobei für jedes einzelne Kapitel des *Acquis* geprüft wird, ob der Beitrittskandidat die Voraussetzungen zur Umsetzung der Rechtsvorschriften erfüllt: „Die Kommission erstattet dem Rat über das *screening* eines jeden Kapitels Bericht und empfiehlt entweder, die Verhandlungen zu diesem Kapitel zu eröffnen oder zunächst die Erfüllung bestimmter Vorgaben, der so genannten ‚Benchmarks‘ für die Eröffnung der Verhandlungen, zu fordern.“²⁴

Ferner erstattet die Kommission dem Rat sowie dem Europäischen Parlament regelmäßig Bericht über die Erfüllung der Voraussetzungen. Dieses *Monitoring* durch die Kommission bietet den Beitrittskandidaten eine Orientierung bezüglich der Übernahme und Umsetzung des *Acquis*. Die EU-Mitgliedsstaaten werden so über den Prozess der Übernahme informiert und können kontrollieren, ob die Beitrittskandidaten die Anforderungen der EU erfüllen. Das *Monitoring* wird bis zum endgültigen Beitritt durchgeführt. Zuzüglich stellt jeder Beitrittskandidat einen Aktionsplan zur Übernahme

²² http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_de.htm.

²³ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/mandate-and-framework_de.htm.

²⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/screening-and-monitoring_de.htm.

und Umsetzung des *Acquis* auf. Ein EU-Beitritt erfolgt erst nach der Übernahme des kompletten *Acquis*, der inhaltlich nicht verhandelbar ist. Es ist allerdings möglich, über den Zeitpunkt der Übernahme bestimmter Kapitel zu verhandeln. Am Ende der Verhandlungen muss der Beitrittsvertrag von der EU-Kommission gebilligt, vom Europäischen Parlament mit absoluter Mehrheit angenommen und vonseiten des Rates einstimmig beschlossen werden. Anschließend wird der Vertrag durch die EU-Mitgliedsstaaten sowie das Beitrittsland ratifiziert; damit ist dann das Beitrittsverfahren zur EU endgültig abgeschlossen.

Diesen Prozess betrachtend wird deutlich, wie hoch die Anforderungen der EU an die Beitrittsaspiranten sind. Im folgenden Kapitel soll nun auf Grundlage der Studien von Kelley und Schimmelfennig et al. angeschaut werden, warum und unter welchen Bedingungen eine Übernahme der Kopenhagener Kriterien und des *Acquis* erfolgt, wann also die Konditionalität der EU letztendlich greift.

Neumitglieder in der EU – durch und durch demokratisch?

Im folgenden Abschnitt sollen nun die im dritten Kapitel aufgestellten Hypothesen geprüft werden:

- a. Die für eine EU-Mitgliedschaft geforderte Übernahme von demokratischen Normen und Regeln im Sinne der Kopenhagener Kriterien und des *Acquis communautaire* erfolgt durch die EU-Beitrittskandidaten, wenn die relevanten Akteure die Kosten dieser Übernahme geringer einschätzen als den Nutzen, der sich für sie daraus ergibt. Die Normen werden sodann institutionalisiert (→ rationaler Institutionalismus).
- b. Die für eine EU-Mitgliedschaft geforderte Übernahme von demokratischen Normen und Regeln im Sinne der Kopenhagener Kriterien und des *Acquis communautaire* erfolgt durch die EU-Beitrittskandidaten, wenn die relevanten Akteure von der Richtigkeit und Angemessenheit dieser Normen und Regeln überzeugt sind. Die Normen werden sodann institutionalisiert und internalisiert (→ soziologischer Institutionalismus).

Die Prüfung der Hypothesen erfolgt auf Grundlage der folgenden Arbeiten: „Cost, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia,

Slovakia and Turkey“ von Schimmelfennig, Engert und Knobel sowie „International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions“ von Kelley.²⁵

Des Weiteren wird Bezug genommen auf „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“ von Schimmelfennig und Sedelmaier sowie „International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment“ von Schimmelfennig.²⁶

Alle oben genannten Arbeiten kommen grundsätzlich zu dem Ergebnis, dass Konditionalität entscheidend für die Verhaltensänderung der Akteure ist. Folglich wird diese aus Gründen der Überzeugung der Akteure über die Richtigkeit und Angemessenheit als weitestgehend unwahrscheinlich eingeschätzt. Dieser Befund wird am Beispiel der Slowakei und Lettland illustriert, da sowohl Schimmelfennig et al. als auch Kelley diese Länder aus der Gesamtheit ihrer Fallstudien hervorheben.

Oben stehend wird unterschieden zwischen demokratischer Konditionalität und *Acquis*-Konditionalität. Diese Unterscheidung ist hier nicht von essenzieller Bedeutung, da es um die grundsätzliche Frage geht, ob Normen im Sinne einer Logik der Angemessenheit oder im Sinne von rationalen Kosten-Nutzen-Erwägungen übernommen werden. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass sich die hier vorgestellte Empirie Schimmelfennigs et al. auf die demokratische Konditionalität bezieht. In den Arbeiten Kelleys tritt diese Ausrichtung nicht so explizit hervor. Allerdings beziehen sich ihre Fallbeispiele auf Politikprozesse Mitte bis Ende der Neunzigerjahre. Sowohl die Slowakei als auch Lettland stellten ihren Antrag auf EU-Beitritt erst im Jahre 1995.²⁷ Wie bereits erwähnt, kommt die *Acquis*-Konditionalität erst zu Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen zum Tragen. Die Beitrittsverhandlungen mit Lettland und der Slowakei begannen am 15. Januar 2000.²⁸

Ferner bezieht sich Kelley lediglich auf die Übernahme einzelner Forderungen der EU zum Schutz von ethnischen Minderheiten, also auf konkrete Veränderungen politischer *Outcomes*. Man könnte daher annehmen, dass auch Kelley sich eher auf die demokratische Konditionalität bezieht bzw. sich generell mit dem Einfluss von Konditionalität auseinandersetzt. Kelley untersucht außerdem nicht nur den Einfluss der

²⁵ Schimmelfennig/Engert/Knobel (2003), Kelley (2004).

²⁶ Schimmelfennig/Sedelmaier (2004), Schimmelfennig (2000).

²⁷ Weidenfeld/Wessels (2007, S. 480).

²⁸ Weidenfeld/Wessels (2007, S. 481).

EU, sondern auch den der Europäischen Kommission und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Auch Schimmelfennig et al. beziehen diese mit in ihre Untersuchung ein.

Konditionalität *versus* Sozialisierung

Kelley unterscheidet zunächst zwischen *membership conditionality* und *socialization-based methods*. Mit dem Erstgenannten meint sie „[...] institutions link admission directly to behavior“; mit dem Zweitgenannten „[...] external actors do not link any concrete incentives to behaviour but rely solely on the use of norms to either persuade, shame, or praise actors into changing their policies“.²⁹ In ihrer Analyse bezieht sie neben der abhängigen Variable *outcome* und den beiden unabhängigen Variablen *membership conditionality* und *socialization-based methods* auch intervenierende Variablen wie den Grad der *domestic opposition*, *presence or absence of authoritarian leader*, *presence or absence of minorities in government* und *institutions involvement* generell mit ein.

Darauf aufbauend stellt sie folgende Behauptungen auf:

„First, when used alone, socialization-based methods rarely change behavior; when they do, the domestic opposition is usually low. Second, applying membership conditionality is crucial: it produces policy change much more effectively than stand-alone socialization-based efforts and it can do so even in the face of strong domestic opposition. Indeed, willingness to compromise depends less on the initial position of policymakers, than on how much they want the reward. Thus, as domestic opposition increases, it becomes increasingly necessary for institutions to use membership conditionality to change behaviour. Finally, while conditionality motivates most significant behavior changes, socialization-based efforts often play a key role in guiding the substance of the reforms.“³⁰

Im Empirieteil ihrer Arbeit bestätigt Kelley die aufgestellten Hypothesen anhand der vier Länderbeispiele Rumänien, Lettland, Estland und der Slowakei. Dabei verwendet sie sowohl qualitative als auch quantitative Verfahren. Die abhängige Variable *outcome* ist ordinal und hat drei Ausprägungen: *not compatible*, *partly compatible* und *compatible with*

²⁹ Kelley (2004, S. 428).

³⁰ Kelley (2004, S. 434).

international standards and demands; die beiden unabhängigen Variablen *membership conditionality* und *socialization-based methods* sind dichotom. Die intervenierenden Variablen *presence or absence of authoritarian leader*, *presence or absence of minorities in government* und *institutions involvement* sind ebenfalls dichotom; *domestic opposition* ist ordinal mit fünf Ausprägungen, wenngleich Kelley nur die Zahlen für die Ausprägungen *strong*, *moderate* und *weak* präsentiert. Mittels Diskursanalysen untersuchte Kelley weiterhin, „[...] how following the institutions’ recommendations will influence the domestic power balance, what the views of key groups on the issue are, and what positions ethnic minorities themselves hold vis-à-vis staunch opponents“.³¹

Bezüglich Lettland beschäftigt sich Kelley mit dessen *Citizenship Law*, welches vorsah, dass nur denjenigen eine Staatsbürgerschaft zugesprochen wird, die bereits vor 1940 Bürger des Landes waren. Die Ratifizierung dieses Gesetzes hätte eine große Anzahl ausgeschlossen und diskriminiert. Mithilfe einer Diskursanalyse konnte Kelley feststellen, dass sich diese relevanten Akteure für das Gesetz aussprachen. Nachdem die EU-Kommission die Zurückweisung des Gesetzes an eine Mitgliedschaft geknüpft hatte, änderte sich das Verhalten der relevanten Akteure dahin gehend, dass das Gesetz nicht verabschiedet wurde. So äußerte sich der Premierminister wie folgt: „We shall not allow this law to bar our way to Europe, the only place where Latvia can survive.“³² – Es zeigt sich anhand dieses Beispiels, dass die relevanten Akteure die Kosten, die sich durch eine Verabschiedung des Gesetzes für sie ergeben hätten, geringer einschätzten als den Nutzen, den sie davon haben. Der Anreiz einer Mitgliedschaft stellte also einen größeren Nutzen für die relevanten Akteure dar als die Verabschiedung des Gesetzes.

Das Beispiel der Slowakei zeichnet ein ähnliches Bild: Hier war es die EU, die eine Mitgliedschaft der Slowakei daran knüpfte, von einer Abänderung des *Penal Codes* abzusehen, da die vorgesehene Abänderung zur systematischen Diskriminierung der ungarischen Minderheit geführt hätte. Der Einfluss der EU auf diesen Prozess wurde von den relevanten Akteuren, wie dem damaligen Präsidenten oder dem Premierminister Meciar, nicht so deutlich artikuliert, wie dies im Falle Lettlands geschah. Der Abgeordnete Bela Bugar allerdings äußerte sich zum Einfluss der EU und betonte, dass „[...] the

³¹ Kelley (2004, S. 433).

³² Kelley (2004, S. 445).

international denouncement was critical to the defeat, and that the international community ‚had a very clear and absolute role‘ in defeating the amendment“.³³

Vor einem Abgleich der Ergebnisse Kelleys mit den weiter oben stehenden Hypothesen werden kurz die Schlussfolgerungen von Schimmelfennig et al. vorgestellt – auch hier anhand der Beispiele Lettland und der Slowakei.

Die Bedeutung von Opportunitätskosten

Schimmelfennig et al. definieren die demokratische Konditionalität der EU als „[...] *reinforcement by reward*“ which works through intergovernmental material bargaining“. Die Effektivität dieser Strategie, so ihr Argument, ist dann abhängig von den *domestic political costs of compliance*. Alternative Einflussfaktoren, wie z. B. *social influence* und *transnational mobilization*, werden als ineffektiv beurteilt. Darauf aufbauend stellen Schimmelfennig et al. zwei Testhypothesen und drei alternative Hypothesen auf:

a. Testhypothesen

(T1): The lower the domestic political costs of compliance for the target government, the more likely conditionality will be effective. [*Costs*, Anm. der Verf., M. K.]

(T2): The stronger the identification of the target government with the EU international community, the more likely conditionality will be effective. [*Commitment*, Anm. der Verf., M. K.]

b. Alternative Hypothesen

(A1): The more legitimate the conditions, the more likely conditionality will be effective. [*Legitimacy*, Anm. der Verf., M. K.]

(A2): The higher the societal salience of ‘Europe’ and liberal norms, the more likely conditionality will be effective. [*Societal Salience*, Anm. der Verf., M. K.]

(A3): The higher the economic exchange between the EU and a target country, the more likely conditionality will be effective. [*Interdependence*, Anm. der Verf., M. K.]³⁴

Schimmelfennig et al. prüfen also ihre unabhängige Variable, die Einhaltung der Forderungen der EU anhand der fünf abhängigen Variablen *costs*, *commitment*, *legitimacy*, *societal salience* und *interdependence*. Soweit dies aus der Arbeit ersichtlich ist, ist davon

³³ Kelley (2004, S. 448-449).

³⁴ Schimmelfennig, Engert und Knobel (2003, S. 499-501).

auszugehen, dass es sich bei allen Variablen – außer bei der metrischen Variable *interdependence* – um ordinale Variablen handelt.

Empirisch wollen sie belegen, dass die demokratische Konditionalität der EU unabhängig von den alternativen Hypothesen effektiv ist und dass darüber hinaus die abhängige Variable *commitment*, also die Identifikation der Regierung mit der EU, für sich allein genommen keinen Einfluss auf eine Einhaltung der Forderungen hat.

Für das Fallbeispiel Lettland konstatieren Schimmelfennig et al., dass die Kosten für die Einhaltung der Forderungen der EU niedrig waren (T1), dass eine Identifikation der Regierung mit der EU gegeben war (T2), dass auf der anderen Seite weder *legitimacy* (A1) oder *societal salience* (A2) noch *interdependence* (A3) vorhanden waren. So bezogen sich die Forderungen der EU nur auf einen politischen Sachverhalt, nämlich den Minderheitenschutz, welcher die Machtpositionen der relevanten Akteure kaum tangierte. Eine Identifikation der Regierung mit der EU konnte ebenso festgestellt werden, da die proeuropäischen Parteien in der Mitte-Rechts-Koalition die Mehrheit im Parlament hatten. Die alternativen Hypothesen betrachtend postulieren Schimmelfennig et al., dass die Legitimität der Forderung nach Minderheitenschutz gering war, es in der Bevölkerung eher antieuropäische Tendenzen gab und dass die ökonomische Interdependenz als vergleichsweise gering einzuschätzen ist. Mit Legitimität einer Forderung ist gemeint, dass diese Forderung auf Regeln basiert, die unter den EU-Mitgliedern geteilt werden, klar definiert ist und gleichsam in der EU angewandt wird. Schimmelfennig et al. schätzen diese Legitimität als gering ein, was ein wenig verwundert; leider wird dieser Punkt nicht weiter erläutert.

Abschließend kommen Schimmelfennig et al. zu dem Ergebnis, „[...] that the conditions of successful intergovernmental material bargaining and social influence were both present. However, only international bargaining, the linkage of EU membership benefits to compliance with OSCE recommendations, ultimately proved effective“.³⁵

Für das Fallbeispiel Slowakei konstatieren Schimmelfennig et al., dass die Kosten für die Einhaltung der Forderungen der EU hoch waren (T1), dass eine Identifikation der Regierung mit der EU nur teilweise gegeben war (T2), dass auf der anderen Seite die Legitimität der Forderungen schwankte (A1), es in der Bevölkerung vorwiegend

³⁵ Schimmelfennig, Engert und Knobel (2003, S. 514).

proeuropäische Tendenzen gab (A2) und die ökonomische Interdependenz eher hoch war (A3).

Zum Schluss kommen Schimmelfennig et al. zu dem Ergebnis, dass „Neither societal salience of European norms nor growing economic interdependence with the EU mattered sufficiently to counterbalance the expected power costs and the lack of European commitment in the Meciar coalition. Moreover, the different legitimacy of general liberal norms and minority norms did not have the expected effects“.³⁶

Zusammenfassung

Die Studien von Schimmelfennig et al. und Kelley gelangen zu dem Ergebnis, dass bei den von ihnen untersuchten Fällen, eine rationale Handlungslogik der Akteure festzustellen ist. Zu einer Verhaltensänderung kam es nicht, weil die Akteure von der Richtigkeit und Angemessenheit der Forderungen überzeugt waren, sondern weil die EU, die Europäische Kommission sowie die OSZE eine Mitgliedschaft an die Einhaltung dieser Forderungen knüpften: „Thus, conditionality motivated the actors while socialization-based efforts often guided them.“³⁷ – „As a summary evaluation, the analysis suggests that the impact of democratic conditionality has been marginal, but not irrelevant, in the three cases studies. Domestic conditions – governmental cost-benefit calculations – have been the most important factors for compliance.“³⁸

Diese Ergebnisse sind als relativ gültig einzuschätzen. Allerdings arbeiten sowohl Schimmelfennig et al. als auch Kelley mit niedrigen Fallzahlen. Die drei untersuchten Fälle von Schimmelfennig et al. und die vier von Kelley sind zwar jeweils unterteilt in sog. *sub-cases*, d. h. für jedes Fallbeispiel wurde anhand mehrerer Forderungen der EU untersucht, ob das jeweilige Land diese erfüllt und aus welchen Beweggründen dies geschieht. Während Kelley ihre Ergebnisse, soweit das ersichtlich ist, tatsächlich nur auf die vier Länderbeispiele Lettland, Estland, Slowakei und Rumänien stützt, sind die Länderbeispiele Schimmelfennigs et al. in eine größere Studie eingebettet.

Kelley präsentiert die Ergebnisse ihrer quantitativen Analyse sehr detailliert; diese gewähren dem Leser einen guten Einblick in ihre Arbeit und sind dadurch leicht

³⁶ Schimmelfennig, Engert und Knobel (2003, S. 505).

³⁷ Kelley (2004, S. 453).

³⁸ Schimmelfennig, Engert und Knobel (2003, S. 515).

nachvollziehbar. Bei Schimmelfennig et al. ist dies nicht in gleichem Maße der Fall – und teilweise lassen sie exakte Definitionen oder nähere Erläuterungen zu bestimmten Sachverhalten vermissen.

Im Großen und Ganzen überzeugen die Untersuchungsergebnisse. Welche Bedeutung hat dies aber nun konkret für die weiter oben genannten Hypothesen?

Zwar demonstrieren Schimmelfennig et al. und Kelley nicht umfassend, ob es zu einer Übernahme der Kopenhagener Kriterien und des *Acquis communautaire* kommt; der Einfluss der Konditionalität jedoch wird klar herausgestellt. So kann unter Rückbezug auf die beiden Studien unter Vorbehalt festgehalten werden, dass die erste Hypothese als bestätigt gelten und die zweite hingegen verworfen werden kann.

Konditionalität – eine Strategie stößt an ihre Grenzen

Welche Implikationen ergeben sich nun für die EU als ein demokratiefördernder Akteur, wenn bedacht wird, dass Forderungen von den Adressaten nur eingehalten werden, wenn der Nutzen, der sich für sie daraus ergibt, höher ist als die Kosten?

Ausgehend davon, dass diese Arbeit Demokratie als Zustand begreift, der über die Definition Dahls hinausgeht; betrachtend, dass die Konditionalität der EU zum Einsatz kommt, wenn in dem betreffenden Staat bereits ein Transformationsprozess hin zu Demokratie im Gange ist, welcher auf reformwilligen Eliten fußt; dass darauf aufbauend die Konditionalität der EU nach Schimmelfennig et al. abhängig ist von der Kosten-Nutzen-Kalkulation der relevanten Eliten, so stellt sich die Frage: Tritt die EU überhaupt als demokratiefördernder Akteur auf?

Darüber hinaus sind folgende Aspekte bzw. Fragen von Interesse:

- Inwiefern verstärkt der Eliten-Fokus der Konditionalität im Beitrittsverfahren das so genannte demokratische Defizit der EU?
- Wie stabil ist eine Demokratie einzuschätzen, die maßgeblich durch eine *top-down*-Politik implementiert wurde?
- Ob und wie gleicht sich die für die Effektivität der Konditionalität notwendige Asymmetrie zwischen der EU und den Beitrittskandidaten durch die Erweiterungen von 2004 und 2007 zuungunsten der EU an?

Es steht außer Frage, dass die genannten Punkte hier nicht in befriedigendem Maße aufgegriffen, sondern lediglich angerissen werden können. Ferner besteht kein Zweifel daran, dass diese Aspekte in anderen Studien bereits beleuchtet wurden. Um einen kleinen Einblick zu gewähren, wird hier kurz auf die Arbeiten von Grabbe („How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity“), Dimitrova und Pridham („International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits“) sowie Hughes, Sasse und Gordon („The Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top Down policies and Bottom Up Reactions“) eingegangen.³⁹

So spricht Grabbe von einem exekutiven *Bias* des Beitrittsverfahrens und benennt die damit unter Umständen einhergehenden Probleme, wie eine fehlende gesellschaftliche Fundierung der demokratischen Normen, eine daraus möglicherweise resultierende Instabilität der implementierten Institutionen sowie die Stärkung des demokratischen Defizits der EU.⁴⁰

Dimitrova und Pridham stellen am Ende ihrer Ausführungen, nach einer weitestgehend positiven Bewertung der Demokratieförderung der EU, die Behauptung auf, dass die von der EU implementierten Institutionen von den jeweiligen Adressaten unter Umständen nicht als deren eigene angesehen werden, was die Stabilität dieser Institutionen beeinträchtigt, der demokratische, politische Prozess der Entscheidungsfindung durch die *top-down*-Politik der EU möglicherweise untergraben wird und dass ein potenzieller Stillstand des Erweiterungsprozesses – aufgrund interner Probleme der EU – die Glaubwürdigkeit der EU stark infrage stellen und somit die Effektivität der Konditionalität drastisch minimieren würde.⁴¹

Hughes, Sasse und Gordon weisen weiterhin auf ein regionales Defizit im Erweiterungsprozess hin, indem sie feststellen, dass die *top-down*-Politik der EU in einer fehlenden Implementierung auf der subnationalen Ebene resultiert.⁴²

Aus diesen Anmerkungen kann geschlossen werden, dass ein über die minimalistische Definition Dahls hinausgehendes Demokratieverständnis annehmend die Effektivität der EU im Sinne der Förderung von Demokratie durch Konditionalität zumindest infrage gestellt werden kann. Es würde sich anbieten, diese Frage mit einer

³⁹ Grabbe (2001), Dimitrova/Pridham (2004), Hughes/Sasse/Gordon (2001).

⁴⁰ Grabbe (2001, S. 1029).

⁴¹ Dimitrova/Pridham (2004, S. 107).

⁴² Hughes, Sasse, Gordon (2001, S. 43).

Untersuchung darüber anzugehen, inwiefern sich die Demokratie in den EU-Beitrittsländern im Zuge einer Mitgliedschaft konsolidiert hat.

Fazit: Demokratische Überzeugung ist *nicht* käuflich

Die Konditionalität der EU ist nur effektiv, wenn die relevanten Akteure die Kosten einer Übernahme demokratischer Normen geringer einschätzen als den Nutzen, der sich für sie daraus ergibt. Die Akteure handeln also entsprechend einer rationalen Handlungslogik. Eine Übernahme findet sodann auf formaler Ebene statt. Die Konditionalität der EU hat daher vermutlich wenig Einfluss auf die Konsolidierung der Demokratie in den Beitrittsländern.

Angenommen, dass es einer rein formalen Demokratie an Stabilität und Qualität fehlt, wurde der in der Fachliteratur zumeist postulierte Erfolg der EU als externer Akteur von Demokratieförderung durch Konditionalität hier infrage gestellt.

Entsprechend der optimistischen Einschätzung Sadurskis, dass „[...] membership in the EU will make the democratic transition in Central and Eastern Europe irreversible“,⁴³ böte sich eine Untersuchung darüber an, ob sich die Demokratien der EU-Beitrittsländer in 2004 und 2007 tatsächlich in Richtung einer konsolidierten Demokratie entwickeln. Es ist klar, dass die Frage, wann eine Demokratie konsolidiert, in der wissenschaftlichen Literatur ebenso umfangreich diskutiert wird wie die Frage, was unter Konsolidierung eigentlich genau zu verstehen ist und wo der Prozess der Konsolidierung einsetzt.⁴⁴

Letztendlich bleibt nach Schimmelfennig festzuhalten: „[...] Europe is the most highly institutionalized region of the international system. If, therefore, rational action dominates the process of international socialization in this region, we are justified in concluding that the image of the ‚homo sociologicus‘ is even less appropriate to understand socialization process in other regions.“⁴⁵ – Externe Demokratieförderung mittels Konditionalität stößt daher an ihre Grenzen, welche exakter auszumachen und Alternativen zu finden ein spannendes und vielleicht überfälliges Unterfangen darstellt.

⁴³ Sadurski (2004, S. 371).

⁴⁴ Vgl. Beichelt (2001) und Merkel (1999).

⁴⁵ Schimmelfennig (2000, S. 135-136).

Literaturverzeichnis

- Barkin, J. Samuel/Cronin, Bruce: The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations, in: International Organization 48 (1994) 1, S. 107-130.
- Beichelt, Timm: Demokratie und Konsolidierung im postsozialistischen Europa, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert Rüb (Hrsg.): Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen. Opladen: Leske und Budrich, 2001, S. 183-198. (Russische Übersetzung in: Petra Stykow/Simone Schwanitz [Hrsg.]: Povoroty Istorii. Postsocialističeskie transformacii glazami nemeckich issledovatelej. St. Petersburg: Evropejskij universitet v Sankt-Peterburge, S. 474-496.)
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. Jr.: How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms, in: International Studies Quarterly 40 (1996) 4, S. 451-478.
- Crawford, Robert M. A.: Idealism and Realism in International Relations. Beyond the discipline. Routledge: Routledge advances in international relations and politics: 10, 2000.
- Dimitrova, Antoaneta/Pridham, Geoffrey: International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits, in: Democratization, 11 (2005) 5, S. 91-112.
- Elster (1986a, S. 4), in: Kahler, Miles: Rationality in International Relations, in: International Organization, 52 (1998) 4, S. 923.
- European Commission: Conditions for enlargement, in: http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_en.htm, zuletzt eingesehen am 25.03.2008.
- European Commission: Mandate and framework, in: http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/mandate-and-framework_en.htm, zuletzt eingesehen am 25.03.2008.
- European Commission: Screening and monitoring, in: http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/screening-and-monitoring_en.htm, zuletzt eingesehen am 25.03.2008.
- Fearon, James/Wendt, Alexander: Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View, in: Carlsnaes, Walter/Simmons, Beth A./Risse, Thomas (Hrsg.): Handbook of International Relations, London et al.: Sage, 2002, S. 52-72.
- Fierke, K.M./Wiener, Antje: Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement, in: Journal of European Public Policy, 6 (1999) 5, S. 721-742.

- Finnmore, Martha: Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism, in: *International Organization*, 50 (1996) 2, S. 325-347.
- Florini, Ann: The Evolution of International Norms, in: *International Studies Quarterly*, 40 (1996) 3, S. 363-389.
- Grabbe, Heather: How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, in: *Journal of European Public Policy*, 8 (2001) 6, S. 1013-1031.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R.: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies*, 44 (1996) 5, S. 936-957.
- Hughes, Jim/Sasse, Gwendolyn/Gordon, Claire: The Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top Down policies and Bottom Up Reactions, in: ESRC "One Europe or Several?" Programme, Sussex European Institute, working paper 29 (2001).
- Kahler, Miles: Rationality in International Relations, in: *International Organization*, 52 (1998) 4, S. 919-941.
- Kelley, Judith: International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions, in: *International Organization*, 58 (2004) 2, S. 425-457.
- Keohane, Robert O.: International Institutions: Two Approaches, in: *International Studies Quarterly*, 32 (1988) 4, S. 379-396.
- March/Olsen (1998, S. 951), in: Risse, Thomas: "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, in: *International Organization*, 54 (2000) 1, S. 4.
- Mearsheimer, John J.: The False Promise of International Institutions, in: *International Security*, 19 (1994-95) 3, S. 5-49.
- Menzel, Ulrich: *Die Lehre von den internationalen Beziehungen*. Frankfurt: Suhrkamp, 2001.
- Merkel, Wolfgang: *Systemtransformation*. Opladen: Leske und Buderich, 1999.
- Müller, Harald: Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations, in: *European Journal of International Relations*, 10 (2004) 3, S. 395-435.
- Payne, Rodger A.: Persuasion, Frames and Norm Construction, in: *European Journal of International Relations*, 7 (2001) 1, S. 37-61.

- Pollack, Mark A.: The New Institutionalism and EC Governance. The Promise and Limits of Institutional Analysis, in: *Governance*, 9 (1996) 4, S. 429-458.
- Pridham, Geoffrey: European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives, in: *Government and Opposition*, 41 (2006) 3, S. 373-400.
- Risse, Thomas: "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, in: *International Organization*, 54 (2000) 1, S. 1-39.
- Sadurski, Wojciech: Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe, in: *European Law Journal*, 10 (2004) 4, S. 371-401.
- Sandschneider, Eberhard: Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen, Berlin, 2003.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela: Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Leske und Buderich, 2003, S. 61-87.
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko: Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey, in: *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003) 3, S. 495-518.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmaier, Ulrich: Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 11 (2004) 4, S. 661-679.
- Schimmelfennig, Frank: International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment, in: *European Journal of International Relations*, 6 (2000) 1, S. 109-139.
- Schmitter, Philippe C./Karl, Terry Lynn: What Democracy is ... and is not, in: *Journal of Democracy*, 2 (1991) 3, S. 75-88.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang: Europa von A bis Z. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007, 10. Auflage.
- Wendt, Alexander: Anarchy is What States Make of It, in: *International Organization*, 46 (1992) 2, S. 391-425.
- Wendt, Alexander: Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design, in: *International Organization*, 55 (2001) 4, S. 1019-1049.
- Yee, Albert S.: Thick Rationality and the Missing Brute Fact: The Limits of Rationalist Incorporation of Norms and Ideas, in: *Journal of Politics*, 59 (1997) 4, S. 1001-1039.